

ОБРАЗОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, ЕГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Раскрыты причины создания Конституционного Совета вместо ранее действующего Конституционного Суда. Проведен сравнительный анализ с Конституционным Советом Франции, т.к. Конституционный Совет Республики Казахстан является его заимствованным аналогом. Порядок организации и деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан детализируются Конституционным законом; отдельные вопросы конституционного производства решаются исключительно Регламентом Конституционного Совета; определенные аспекты деятельности Конституционного Совета конкретизируются законами республики; ряд вопросов организационного характера в отношении Конституционного Совета урегулирован на уровне постановлений Парламента.

Ключевые слова: конституционное производство; формирование и полномочия Конституционного Совета; Республика Казахстан.

Употребляя термин «управляемая демократия» применительно к характеристике современного Казахстана, его президент Н.А. Назарбаев предполагает постепенность политических реформ и стабильное развитие [1]. Видимо, этим параметрам в большей мере в области охраны Конституции соответствует Конституционный Совет, а не Конституционный Суд. Недаром Н.А. Назарбаев в докладе на первой сессии Ассамблеи народов Казахстана в июне 1995 г., говоря о необходимости конституционной реформы, ссылаясь на опыт Франции [2, 3]. С учетом французской модели охраны Конституции и был образован Конституционный Совет Республики Казахстан (РК).

Его создание вместо Конституционного Суда, конечно, явилось следствием серьезной политической борьбы. По признанию Президента Казахстана, это решение далось непросто, но имеет под собой объективные основания: «Принимая во внимание современную мировую практику, было решено произвести реформирование системы конституционного судопроизводства. При этом предлагалось три варианта: сохранение названия существующего органа с предоставлением ему полномочий Конституционного Совета; полное его преобразование в Конституционный Совет; объединение Конституционного и Верховного Суда в один Верховный Суд РК. В первом случае форма явно не соответствует содержанию, что в дальнейшем могло бы повлечь как внутренние противоречия, так и противоречия с другими органами государственной власти. Сосредоточение всей полноты судебной власти в руках одного органа также могло привести к негативным последствиям. В результате был избран второй вариант» [4]. Конституционный Совет в условиях президентской формы правления является наиболее оптимальной моделью органа, призванного стоять на страже конституционной законности. Он служит своеобразным законодательным фильтром, но стоит в стороне от политических баталий [5].

Конституционный Совет РК (далее – Конституционный Совет, или КС РК) образован в соответствии с Конституцией Республики Казахстан 1995 г., где этому органу посвящен самостоятельный раздел (VI), расположенный после разделов «Президент», «Парламент», «Правительство» и перед разделом «Суды и правосудие». Раздел VI Конституции, включающий 4 статьи, определяет порядок назначения Председателя и членов Конституционного Совета, полномочия Конституционного Совета, юридическую силу его решений.

Статус Конституционного Совета был закреплен в Указе Президента РК от 29 декабря 1995 г. «О Консти-

туционном Совете Республики Казахстан» [6], изданном в развитие положений Конституции.

Право Президента издавать указы, имеющие силу закона, берет свое начало с Закона Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий». Эти акты действуют до принятия соответствующих законов [7]. Однако свою особую стратегическую, политико-юридическую и практическую роль это полномочие сыграло несколько позже. Как уже отмечалось, в результате принятия 6 марта 1995 г. Конституционным Судом решения о признании неконституционными отдельных актов Центральной избирательной комиссии по выборам Верховного Совета XIII созыва прекратил свою деятельность последний казахстанский Верховный Совет. В Дополнительном определении от 11 марта 1995 г. Конституционный Суд разъяснил, что Президент республики на основании вновь вступившего в силу Закона от 10 декабря 1993 г. обладает правом издания указов, имеющих силу не только закона, но и конституционного закона [8]. Это соответствует Конституции: Парламент на совместном заседании палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года (п. 4 ст. 53 Конституции РК). Кроме того, Президент может определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение их срочным (п. 2 ст. 61 Конституции РК). Это означает, что Парламент должен рассмотреть соответствующий проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении им этого требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона (в том числе конституционного), который действует до принятия Парламентом закона в установленном Конституцией порядке.

На практике большинство указов, имеющих силу конституционного закона, приняты в течение года после начала действия Конституции, когда заново создавалась законодательная база. Это относилось и к Конституционному Совету, что, на наш взгляд, являлось аномальным, поскольку орган, обеспечивающий верховенство Конституции, не может получать свои полномочия эксординарным образом. Поэтому в казахстанской печати неоднократно вполне обоснованно поднимался вопрос о необходимости закрепить статус Конституционного Совета непосредственно в Консти-

туции либо в конституционном законе [9–11]. И, наконец, в 2004 г. был принят Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и бюджетных отношений», который преобразовал Указ Президента «О Конституционном Совете Республики Казахстан» в одноименный Конституционный закон Республики Казахстан с прежним содержанием, исключив преамбулу [12].

Статус Конституционного Совета закреплён в ст. 1 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан», согласно которой это государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции Республики Казахстан на всей ее территории. При осуществлении своих полномочий он самостоятелен и независим от других государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции республики и не может исходить из политических и иных мотивов. Конституционный Совет осуществляет свои полномочия, руководствуясь Конституцией республики и конституционным законом, воздерживаясь от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов.

Состав и порядок формирования Конституционного Совета определены в ст. 71 Конституции и воспроизведены в Конституционном законе «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

Фактическое формирование состава Конституционного Совета проведено в 1996 г. Председатель и два члена Совета были назначены Президентом Республики, два члена – Председателем Сената (верхняя палата Парламента Республики) и два – Председателем Мажлиса (нижняя палата Парламента).

Срок полномочий членов Совета – 6 лет. Конституция обеспечивает преемственность, закрепив, что половина членов Совета обновляется каждые три года (п. 3 ст. 71 Конституции РК). Для обеспечения такой ротации в 1996 г. три члена Совета были назначены на три года и в 1999 г. они были замещены. В 2002 г. закончился срок полномочий других трех членов Совета, на их место пришли новые люди, которые работают совместно с членами Совета, назначенными в 1999 г. на шесть лет. Очередное обновление произведено в 2005 и в 2008 гг. Ротация позволяет избежать резких изменений в составе КС и обеспечивает определенную стабильность в его работе.

В создании Конституционного Совета Республики Казахстан, определении его правового статуса и компетенции прослеживается некоторая ориентация на опыт Франции, где аналогичный институт функционирует с 1958 г. В то же время между ними имеются существенные различия. В частности, они касаются порядка формирования названных органов. Так, срок полномочий членов Конституционного Совета Франции продолжительнее, чем у их коллег в Казахстане, и составляет 9 лет, при обновлении 1/3 его состава каждые 3 года. Количество членов Совета Франции значительно больше: не 6 советников, как в Казахстане, а 9: 3 назначаются президентом Республики (он же назначает председателя Конституционного Совета из числа его

членов), 3 – председателем Национального собрания и 3 – председателем Сената.

Порядок формирования Конституционного Совета Франции, на взгляд Председателя и членов Конституционного Совета Казахстана, более оптимален, поэтому ими не раз высказывались предложения об увеличении численного состава Конституционного Совета РК.

Общим для формирования Конституционного Совета Франции и Казахстана является то, что помимо назначаемых членов в Совет входят члены «по праву» – экс-президенты Республики. Во Франции бывшие президенты IV Республики Венсан Ориоль и Рене Коти входили в Совет, в 2004 г. вошел в Совет бывший президент V Республики Валери Жискар д’Эстен (до этого он предпочитал политическую карьеру, был депутатом – эта деятельность несовместима с членством в Конституционном Совете [13]). В Казахстане Н.А. Назарбаев является единственным президентом этого государства. Высказывается мнение, что право президента быть пожизненным членом Конституционного Совета поднимает статус КС, «может способствовать со временем усилению данного органа и стабилизации курса развития» [14. С. 6]. Автор придерживается другого мнения: несмотря на то что такая практика принята во Франции (хотя эта возможность не всегда используется экс-президентами Франции), все бывшие президенты должны быть не членами Конституционного Совета, где требуются специальные юридические знания и квалификация, а пожизненными сенаторами.

Членом Конституционного Совета Казахстана может быть назначен гражданин республики не моложе 30 лет, проживающий на территории Казахстана, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет. Фактически членами Совета лица моложе 40 лет не назначались. Средний возраст его членов составляет 53 года. Видимо, с учетом этого обстоятельства и сложившейся идеологии, а также сложности и важности функций Конституционного Совета в одном из его посланий предложено установить возраст для кандидатов в члены Конституционного Совета не моложе 40 лет [15].

Для членов Конституционного Совета Франции не установлены такие требования, как возраст и юридическое образование. Членом Совета может быть назначено любое правоспособное лицо. Ограничения установлены лишь для лиц, уже бывших в Совете, т.к., согласно ст. 56 Конституции Франции, мандат члена Совета не возобновляется. Так, в 1969 г. не был назначен председателем Конституционного Совета Ж. Помпиду (такое намерение высказал генерал де Голль), поскольку он уже являлся членом Совета в 1959–1962 гг.

В то же время вопрос о персональном составе Конституционного Совета Франции вызывает постоянную дискуссию у французских исследователей. Так, Л. Фаворо предложил включать в члены Совета в равных пропорциях: политических деятелей (бывших министров или парламентариев), университетских работников (профессоров права) и практических работников в области права (адвокатов, судей) [16. С. 53]. По мнению Ф. Люшера, Конституционный Совет, являясь арбитром между гражданином и властью, должен включать в свой состав нескольких профессионалов, т.е. судей [17. С. 60].

Назначение председателя Конституционного Совета Франции так же, как и председателя Конституционного Совета Казахстана – право президента республики. Оно имеет принципиальное значение, поскольку конституции каждой из этих стран предусмотрели, что в случае разногласий голос председателя – решающий. Обычно президент назначает на этот пост одного из тех, кому отдает предпочтение. Решение об отставке (в случае постоянной нетрудоспособности или несовместимости функции) выносит сам Совет (ст. 14 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан»).

Во Франции при подготовке Конституции 1958 г. рассматривалось предложение установить несовместимость членства в Конституционном Совете с любой другой публичной должностью или оплачиваемой деятельностью [16. С. 18–19]. Однако правительство не согласилось с этим, и в окончательный текст проекта Конституции данное положение не вошло. Деятельность в Совете несовместима с функциями члена правительства, мандатом парламентария, членством в экономическом и социальном совете, а также с любой другой публичной службой, на которой советник не состоял до назначения в Совет. Члены Совета могут заявить о желании баллотироваться на выборах, скажем, в парламент. Такое решение советника влечет его отставку. Обо всех намечающихся изменениях Совет незамедлительно уведомляет президента республики и в случае необходимости – председателя заинтересованной палаты парламента. Членам Совета запрещено занимать в политических партиях и группировках руководящие посты и проявлять в их деятельности большую активность.

В Республике Казахстан должность Председателя и члена КС также несовместима с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации (п. 4 ст. 71 Конституции РК).

Функции и полномочия Конституционного Совета Казахстана заложены в ст. 72–74 Конституции РК, а затем конкретизируются и дополняются в ст. 17–19 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан». Правовой статус Конституционного Совета, согласно Конституции и Конституционному закону, имеет следующие особенности:

- Конституционный Совет, являясь государственным органом, не интегрирован ни в одну из ветвей государственной власти. Это самостоятельная структура государственной власти, позволяющая говорить о новом механизме взаимодействия властей, которые не могут быть сведены к законодательной, исполнительной и судебной властям;

- при осуществлении своих полномочий Конституционный Совет независим от государственных органов, организаций, должностных лиц, граждан и подчиняется только Конституции Республики Казахстан;

- Конституционный Совет решает дела, основываясь только на Конституции страны, и не может исходить из политических и иных мотивов;

- Конституционный Совет решает исключительно вопросы права, он призван ни при каких обстоятельст-

вах не отдавать предпочтение политической целесообразности, не переходить границы правовых норм;

- Конституционному Совету в отличие от Конституционного Суда, действовавшего в период с июня 1992 г. по октябрь 1995 г., не принадлежат судебные функции, он обеспечивает верховенство Конституции несудебными методами [19. С. 171].

Значительную роль в установлении норм конституционного производства играет Регламент Конституционного Совета Республики Казахстан, утвержденный постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 апреля 2002 г. № 1 (далее – Регламент) [20. С. 160–169].

В Регламенте конкретизируются и дополняются отдельные вопросы конституционного производства, заложенные в Конституционном законе «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (например, порядок возбуждения конституционного производства, подготовки материалов к их рассмотрению и само рассмотрение на заседаниях Конституционного Совета). В нем также урегулирован ряд процессуальных вопросов, не нашедших своего разрешения в названном Законе (например, регистрация обращений и порядок их возвращения заявителю в случае нарушения формы и содержания).

Источниками регламентации отдельных аспектов деятельности Конституционного Совета являются и некоторые законы. Например, Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132-III регламентирует участие Председателя Конституционного Совета в работе Пленума Верховного Суда Казахстана [21]. Председатель Конституционного Совета участвует и входит в состав Высшего Судебного Совета Республики, занимающегося вопросами кадров судей, их дисциплинарной ответственностью, обеспечением независимости и неприкосновенности судей. Таким образом, хотя Конституционный Совет не отнесен в Казахстане к судебной власти и не входит в судебную систему страны, здесь, как отмечает М.А. Митюков, сохранен «минимальный» уровень связи этого органа с судами [22. С. 2].

Особое место нормативных постановлений Конституционного Совета в иерархии нормативных правовых актов Республики определено Законом РК от 24 марта 1998 г. № 213-III «О нормативных правовых актах» [23]. В нем воспроизводится и компетенция Конституционного Совета по официальному толкованию норм Конституции (ст. 45).

Ряд вопросов организационного характера в отношении Конституционного Совета урегулирован на уровне постановлений Парламента. Так, порядок осуществления отдельных полномочий Конституционного Совета конкретизирован в Регламентах Парламента и одной из его палат – Мажилиса. В первом акте в специальной главе устанавливаются процедуры принятия присяги Председателем и членами Конституционного Совета и заслушивания ежегодных посланий Конституционного Совета. Кроме того, в нем воспроизведена и норма ст. 72 Конституции РК о том, что при решении Парламентом вопроса о досрочном освобождении Президента РК от должности требуется заключение Конституционного Совета [24]. В Регламенте Мажилиса определен порядок обращения этой палаты в Кон-

ституционный Совет за разрешением дел о соответствии Конституции законов и международных договоров, не вступивших в силу для Казахстана, а также о толковании Конституции [25].

Таким образом, принципиальные вопросы формирования и полномочий Конституционного Совета РК являются предметом конституционного регулирования; порядок его организации и деятельность детализиру-

ются Конституционным законом; отдельные вопросы конституционного производства решаются исключительно Регламентом Конституционного Совета; определенные аспекты деятельности Конституционного Совета конкретизируются законами Республики; ряд вопросов организационного характера в отношении Конституционного Совета урегулирован на уровне постановлений Парламента.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Политическая наука. Политология в постсоветских государствах*: Сб. науч. тр. М.: ИНИОН РАН, 2004. № 2. С. 103.
2. 9 ноября состоялась встреча Президента Нурсултана Назарбаева с Главным советником Председателя Конституционного Совета Франции Жаном Клодом Кальером // *Казахстанская правда*. 1992. 10 нояб.
3. *Правила игры французских законодателей* // *Советы Казахстана*. 1995. 8 июня.
4. *Президент* подвел итоги всенародного обсуждения проекта Конституции // *Панорама*. 1995. № 31.
5. *Нуржанова Б.* Источник правовой политики // *Юридическая газета*. 2005. 14 июня.
6. *Казахстанская правда*. 1996. 9 янв.
7. *Казахстанская правда*. 1993. 15 дек.
8. *Почему Парламент признан не легитимным?* // *Казахстанская правда*. 1995. 14 марта.
9. *Караев А.А.* К вопросу о совершенствовании конституционно-контрольной системы Республики Казахстан // *Право и государство: Научный журнал КазГЮА*. 2000. № 3. С. 32–36.
10. *Абельдинов А.* Обновлять законодательство поспешая, но не торопясь // *Мир закона. Юридический научно-практический журнал*. 2001. № 9. С. 12.
11. *Послание Конституционного Совета Республики Казахстан Парламенту Республики «О состоянии конституционной законности в Республике»* // *Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан*. Астана, 2002. Вып. 5. С. 104–105.
12. *Казахстанская правда*. 2004. 30 нояб.
13. *Валери Жискард д'Эстен* стал членом Конституционного Совета // *Коммерсантъ*. 2004. № 76. 27 апр.
14. *Ударцев С.Ф.* Конституционный совет, суды и прокуратура в механизме защиты конституционных основ прав собственности при их нарушении нормативными актами // *Предприниматель и право*. 1997. № 17. С. 6.
15. *Послание Конституционного Совета Республики Казахстан Парламенту Республики «О состоянии конституционной законности в Республике»* (по итогам работы за 2000 г.) // *Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан*. Алматы, 2001. Вып. 4. С. 109.
16. *Крутоголов М.А.* Конституционный совет Франции: Организация и правовые аспекты деятельности. М.: Наука, 1993.
17. *Luchaire F.* Le Conseil constitutionnel. P., 1989.
18. *Маклаков В.В.* Конституционный контроль в V французской республике // *Правоведение*. 1981. № 4. С. 51.
19. *Слиденко И.Д.* Относительное влияние размещения специального органа конституционной юстиции в системе разделения властей при условии их одновременной фундации, на его природу и место в механизме осуществления публичной власти (на примере стран бывшего СССР) // *Материалы Международной практической конференции «Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития»*. Тирасполь, 2004.
20. *Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан*. Астана, 2002. Вып. 5.
21. *Казахстанская правда*. 2000. 30 дек.
22. *Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии* / Отв. ред. и авт. вступит. очерка М.А. Митюков. М.: Зерцало, 1998.
23. *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 1998. № 2–3. С. 25.
24. *Постановление Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года «О Регламенте Парламента Республики Казахстан»* // *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 1996. № 3. Ст. 213.
25. *Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 г. «Об утверждении Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан»* // *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 1996. № 3. Ст. 216.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 октября 2010 г.